

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Era reformasi pada saat ini memberi peluang bagi perubahan paradigma pemerintah nasional. Perubahan paradigma tersebut dari paradigma pertumbuhan menuju pemerataan pembangunan secara lebih adil dan berimbang. Perubahan paradigma ini diwujudkan melalui otonomi daerah dan perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diatur dalam suatu paket Undang-Undang mengenai kebijakan terkait yang tertuang dalam Undang-Undang No. 32 dan 33 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Diberlakukannya Undang-Undang ini memberikan peluang bagi daerah untuk menggali sumber daya sebagai potensi lokal yang dimiliki daerah dan meningkatkan kinerja keuangannya dalam rangka mewujudkan kemandirian daerah.

Adapun yang mendorong diberlakukannya otonomi daerah tersebut, karena tidak meratanya pembangunan dari pemerintah pusat yang berjalan selama ini. Hal tersebut menyebabkan ketimpangan antara pemerintah daerah dengan pusat. Selain itu, terdapatnya campur tangan pemerintah pusat dimasa lalu mengakibatkan terhambatnya perkembangan yang dimiliki oleh daerah. Dengan adanya otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan daya saing daerah dengan memperhatikan pemerataan, prinsip demokrasi, keistiwewaan dan

kekhususan, keadilan serta potensi dan keaneragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (Nurdiawan, 2006:9).

Dalam era desentralisasi fiskal diharapkan terjadinya peningkatan pelayanan di berbagai sektor publik. Peningkatan pelayanan publik ini diharapkan dapat meningkatkan daya tarik bagi investor untuk membuka usaha di daerah. Harapan ini tentunya dapat terwujud apabila ada upaya serius dari Pemerintah, yakni dengan memberikan berbagai fasilitas pendukung investasi. Konsekuensinya, pemerintah perlu untuk memberikan alokasi belanja yang lebih besar untuk pembangunan pada sektor-sektor produktif di daerah <http://Nanga.www.go.id/2012/02/Perpustakaan-Depkeu.html>.

Anggaran belanja modal di suatu pemerintah daerah perlu diteliti. Hal itu, dikarenakan untuk mengetahui bagaimana realitas penyusunan anggaran belanja modal yang diterapkan di pemerintah daerah atau kota. Pada umumnya penyusunan anggaran belanja modal di Pemerintah daerah sangatlah berbeda dengan penyusunan anggaran belanja modal pada perusahaan. Perbedaannya terletak pada kebijakan fungsinya yaitu penetapan anggaran belanja modal di Pemerintah daerah lebih memperhatikan pada kepentingan untuk kemakmuran pada masyarakat, sedangkan pembuatan anggaran belanja modal pada perusahaan lebih untuk mendapatkan laba sebanyak-banyaknya.

Idealnya dalam penyusunan anggaran belanja modal pemerintah daerah menggunakan sistem kebijakan investasi publik. Anggaran belanja modal berguna untuk pengadaan atau pembelian aset tetap yang mempunyai masa manfaat lebih dari satu tahun. Kemudian aset tersebut dapat digunakan dalam kegiatan

pemerintahan yang bermanfaat baik secara ekonomis, sosial dan atau manfaat lain yang dapat meningkatkan kemampuan pemerintah dalam melayani masyarakat (Halim, 2001:5).

Anggaran belanja modal di pemerintah daerah yang ideal ialah anggaran daerah yang di dasarkan pada kewajaran ekonomi, efisien dan efektif (*value for money*). Oleh karena itu, perencanaan anggaran daerah harus disusun berdasarkan pendekatan kinerja. Untuk menyusun anggaran daerah dengan pendekatan kinerja tersebut dapat digunakan Model Standart Analisis Belanja. Beberapa teknik penganggaran sektor publik, misalnya anggaran kinerja (*performant budgeting*), *Zero Based Budgeting (ZBB)*, dan *planning, Programming, and Budgeting System (PPBS)*. Pendekatan-pendekatan baru dalam sistem anggaran publik tersebut cenderung memiliki karakteristik umum sebagai berikut: komprehensif/komparatif, terintegrasi dan lintas departemen, proses pengambilan keputusan yang rasional, berjangka panjang, spesifikasi tujuan dan perangkingan prioritas, analisis total *cost* dan *benefit* termasuk (*opportunity cost*), berorientasi input, output, dan outcome ( *value for money*), bukan sekedar input pengawasan kinerja

<http://ninohistiraludin.blogspot.com/2011/03/archive.html>.

Pergeseran komposisi belanja merupakan upaya logis yang dilakukan pemerintah daerah setempat dalam rangka meningkatkan kepercayaan publik. Pergeseran ini ditunjukkan untuk peningkatan investasi modal dalam bentuk aset tetap, yakni peralatan, bangunan, infrastruktur, dan harta tetap lainnya. Semakin tinggi tingkat investasi modal diharapkan dapat meningkatkan kualitas

pelayanan publik. Hal tersebut dikarenakan aset tetap yang dimiliki sebagai akibat adanya belanja modal yang merupakan persyaratan utama dalam memberikan pelayanan publik oleh pemerintah daerah.

Adapun kondisi anggaran belanja modal Pemerintah Kota Solo. "Penyerapan APBD 2011 itu menurun dibanding tahun sebelumnya yang mencapai 94,50 persen," ungkap Suryono saat memaparkan Kajian Ekonomi Indonesia (BI) Solo, Jawa Tengah, Senin (26/3/2012). Menurut Deputy Pimpinan BI Solo bidang moneter, belanja modal sebagai sumber pendorong investasi di daerah masih kurang terserap dengan baik. Karena realisasinya hanya mencapai 72,86% dari target. Bahkan menurun dibandingkan realisasi tahun sebelumnya yang sebesar 84,05%

[http://ninohistiraludin.blogspot.com/2011/10/01\\_archive.html](http://ninohistiraludin.blogspot.com/2011/10/01_archive.html).

Anggaran belanja modal digunakan dalam rangka untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah seperti fakta diatas. Oleh karena itu, pemerintah daerah diharapkan memiliki kemandirian yang lebih besar. Akan tetapi, saat ini masih banyak masalah yang dihadapi pemerintah daerah terkait dengan upaya peningkatan penerimaan daerah. Masalah masalah tersebut antara lain: (1) Tingginya tingkat kebutuhan daerah yang tidak seimbang dengan kapasitas fiskal yang dimiliki daerah, sehingga menimbulkan fiskal gap, (2) Kualitas layanan publik yang masih memprihatinkan menyebabkan produk layanan publik yang sebenarnya dapat dijual ke masyarakat, namun hanya direspon secara negatif. Keadaan tersebut juga menyebabkan keengganan masyarakat untuk taat membayar pajak dan retribusi daerah, (3) Lemahnya infrastruktur prasarana dan

sarana umum, (4) Berkurangnya dana bantuan dari pusat Dana Alokasi Umum yang tidak mencukupi, (5) Belum diketahui potensi Pendapatan Asli Daerah yang mendekati kondisi riil.

Pemerintah diharapkan dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah untuk mengurangi kebergantungan terhadap pembiayaan dari pusat, sehingga hal tersebut dapat meningkatkan otonomi dan keleluasaan daerah. Langkah penting yang harus dilakukan pemerintah daerah untuk meningkatkan penerimaan daerah ialah dengan menghitung potensi Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang riil dimiliki daerah. Oleh karena itu, diperlukan suatu metode perhitungan potensi PAD yang sistematis dan rasional.

Upaya peningkatan kapasitas fiskal daerah sebenarnya tidak hanya menyangkut peningkatan PAD. Peningkatan kapasitas fiskal pada dasarnya adalah optimalisasi sumber-sumber penerimaan daerah. Oleh karena itu, tidak perlu dibuat dikotomi antara Pendapatan Asli Daerah dengan Dana Perimbangan. Namun, juga perlu dipahami bahwa peningkatan kapasitas fiskal bukan berarti anggaran yang besar jumlahnya. Anggaran yang dibuat besar, tetapi tidak dikelola dengan baik justru akan menimbulkan masalah, misalnya kebocoran anggaran. Hal terpenting yang harus dilakukan adalah optimalisasi anggaran, karena peran pemerintah daerah selanjutnya lebih bersifat sebagai fasilitator dan motivator dalam menggerakkan pembangunan di daerah. Masyarakat daerah sendiri (termasuk swasta, LSM, Perguruan Tinggi, dan lain sebagainya) yang akan banyak berperan membangun daerahnya sesuai dengan kepentingan dan prioritas mereka.

Pemerintah daerah seringkali dihadapkan pada permasalahan tingginya kebutuhan fiskal daerah, sementara kapasitas fiskal daerah tidak mencukupi. Hal tersebut menyebabkan terjadinya kesenjangan fiskal. Manajemen PAD bererkaitan dengan upaya peningkatan kapasitas fiskal daerah, sedangkan terhadap kebutuhan fiskal daerah perlu dilakukan manajemen pengeluaran daerah secara komprehensif. Salah satu caranya adalah dengan membuat standar biaya (misalnya standar analisa belanja).

Dalam pelaksanaan otonomi dan desentralisasi tidak berarti setiap daerah harus dapat membiayai seluruh pengeluaran rutin dan modalnya dari Pendapatan Asli Daerah. Dalam hubungannya dengan manajemen pemerintah daerah, Manajemen Dana Perimbangan juga merupakan aspek yang harus diperhatikan oleh pemerintah daerah. Umumnya sebagian daerah mengeluhkan bagian Dana Alokasi Umum yang diterima tidak cukup untuk membiayai pengeluaran daerah. Idealnya penerimaan daerah yang berasal dari dana bagian daerah atas PPh Perseorangan, PBB, BPHTB, dan penerimaan SDA, serta dari Dana Alokasi Umum (DAU) sudah cukup untuk membiayai belanja pegawai dan belanja non pegawai. Namun, di beberapa pemerintah daerah lainnya DAU yang diberikan tidak cukup untuk membiayai belanja pegawai, sehingga perlu bantuan dari pemerintah pusat.

Mengacu PP No. 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan tujuan DAU terutama adalah untuk *horizontal equity* dan *sufficiency*. Tujuan *horizontal equity* merupakan kepentingan pemerintah pusat dalam rangka melakukan distribusi pendapatan secara adil dan merata. Hal itu diupayakan agar tidak terjadinya

kesenjangan yang terjadi antar daerah. Sementara itu, yang menjadi kepentingan daerah adalah kecukupan (*sufficiency*), untuk menutup *fiskal gap*. *Sufficiency* dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu: kewenangan, beban, dan Standar Pelayanan Minimum (SPM).

Tingkat pertumbuhan ekonomi menjadi salah satu tujuan penting pemerintah daerah maupun pemerintah pusat. Upaya untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah tidak akan memberikan arti apabila tidak diikuti dengan peningkatan pertumbuhan ekonomi daerah. Pertumbuhan ekonomi sering diukur dengan menggunakan pertumbuhan Produk Domestik Bruto atau Produk Domestik Regional Bruto (PDB/PDRB). Namun demikian indikator ini dianggap tidak selalu tepat dikarenakan tidak mencerminkan makna pertumbuhan yang sebenarnya (Arsyad, 1999:5). Indikator lain yaitu pendapatan perkapita dapat digunakan untuk mengukur pertumbuhan ekonomi ini ialah pertumbuhan ekonomi pada tingkat harga konstan. Indikator ini lebih komprehensif dalam mengukur pertumbuhan ekonomi, dikarenakan lebih menekankan pada kemampuan daerah atau negara untuk meningkatkan Produk Domestik Bruto atau Produk Domestik Regional Bruto (PDB/PDRB) agar dapat melebihi tingkat pertumbuhan Produk Domestik Regional penduduk. Indikator ini secara simultan menunjukkan apakah pertumbuhan ekonomi yang terjadi mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat seiring dengan semakin cepatnya laju pertumbuhan penduduk.

Berdasarkan uraian di atas, peneliti tertarik untuk meneliti mengenai “DAMPAK PENDAPATAN ASLI DAERAH, DANA ALOKASI UMUM DAN

## PERTUMBUHAN EKONOMI TERHADAP PENGALOKASIAN ANGGARAN BELANJA MODAL (Studi Kasus pada Pemerintah Kota Solo)”.

### **B. Batasan Masalah**

Permasalahan dalam penelitian ini akan dibatasi pada “Dampak Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Pertumbuhan Ekonomi, terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal”. Adapun periode data yang dibutuhkan yaitu enam tahun (2005–2010) dari Pemerintah kota Solo.

### **C. Perumusan Masalah**

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap pengalokasian anggaran Belanja Modal?
2. Apakah Dana Alokasi Umum berpengaruh terhadap pengalokasian anggaran Belanja Modal ?
3. Apakah Pertumbuhan Ekonomi berpengaruh terhadap pengalokasian anggaran Belanja Modal?
4. Apakah Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Pertumbuhan Ekonomi secara bersama-sama berpengaruh terhadap pengalokasian anggaran Belanja Modal ?

### **D. Tujuan Penelitian**

1. Untuk memberikan bukti empiris mengenai pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap pengalokasian anggaran Belanja Modal?



2. Untuk memberikan bukti empiris mengenai pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap pengalokasian anggaran Belanja Modal?
3. Untuk memberikan bukti empiris mengenai pengaruh Pertumbuhan Ekonomi terhadap pengalokasian anggaran Belanja Modal?
4. Untuk memberikan bukti empiris mengenai pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Pertumbuhan Ekonomi secara bersama-sama berpengaruh terhadap pengalokasian anggaran Belanja Modal?

#### **E. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi:

1. Peneliti

Penelitian ini berguna untuk menambah wawasan peneliti serta mengimplikasikan teori dengan kondisi yang ada di lapangan.

2. Pemerintah

Penelitian ini dapat memberikan informasi tentang bukti empiris pada pemerintah daerah atau kota setempat, sehingga dapat digunakan sebagai bahan masukan untuk saran-saran sebagai evaluasi pemerintah dalam meningkatkan kemakmuran masyarakat.

3. Dunia Akademik

Dengan hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan inovasi bidang pendidikan dan referensi bahan kajian dalam melakukan penelitian mengenai Akuntansi Sektor Publik terutama yang terkait dengan penelitian ini.